
Pag. 1

PROPOSTA DI LEGGE
d'iniziativa dei deputati
CASSINELLI, SCANDROGLIO
Istituzione del Servizio nazionale di medicina legale
Presentata l'8 giugno 2010

Onorevoli Colleghi! — La presente proposta di legge è intesa a modificare radicalmente il sistema con cui sono effettuate nel nostro Paese le indagini autoptiche medico legali, affidandole a una nuova organizzazione dipendente dal Ministero della giustizia.

Ad oggi vige un sistema ottocentesco, quello dell'incarico peritale affidato al singolo professionista, sebbene la realtà scientifica si sia profondamente modificata nel corso degli anni e sarebbe invece indispensabile avvalersi di una struttura organizzata, dotata delle necessarie strumentazioni e di personale adeguato per formazione, qualifiche e competenza, in cui la qualità delle prestazioni sia garantita da un sistema di controllo e di verifica.

In altri Paesi esistono sistemi pubblici di patologia forense, quali, ad esempio, il *Medical Examiner System* e il *Coroner System* vigenti negli Stati Uniti d'America, o altri sistemi vigenti in Europa; nel nostro Paese non esiste nulla di simile e l'ultimo intervento dell'esecutivo in materia fu la circolare 30 giugno 1910, n. 1665, del Ministro di grazia e giustizia e dei culti onorevole avvocato Fani, di cui ricorre quest'anno il centenario, che definì protocolli di indagine certamente avveniristici per l'epoca, ma ormai irrimediabilmente datati.

La spesa derivante dalle indagini autoptiche come oggi eseguite sfugge a qualsiasi

Pag. 2

forma di controllo e non sono disponibili dati in proposito; è comunque certo che le medesime prestazioni effettuate da una struttura organizzata possono e devono avere costi inferiori rispetto a quelle affidate ai consulenti di volta in volta.

Per gli stessi motivi (qualità, organizzazione e contenimento della spesa) si propone che agli specialisti di questa struttura siano affidate le indagini medico legali su vivente in ambito penale, i cui oneri ricadono sull'erario.

La normativa proposta, che si compone di nove articoli, è intesa a raggiungere risultati di

eccellenza scientifica e operativa senza che siano necessarie risorse aggiuntive rispetto a quelle oggi spese per ottenere risultati di qualità globalmente inferiore.

Pag. 3

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituito presso il Ministero della giustizia il Servizio nazionale di medicina legale (SEMEL).

Art. 2.

1. Il SEMEL è la struttura del Ministero della giustizia a cui sono attribuiti l'obbligo e la specifica competenza di effettuare le indagini di sopralluogo medico legale, necroscopiche, autoptiche e di laboratorio necessarie per stabilire l'epoca, le cause e i mezzi della morte nei seguenti casi:

a) quando una persona muore nel territorio dello Stato in una delle seguenti circostanze, sospette o accertate:

1) per causa violenta, esterna e concentrata nel tempo;

2) per cause accidentali;

3) per suicidio;

4) improvvisamente, quando le sue condizioni apparenti di salute non erano tali da far prevedere la morte in tempi brevi;

5) senza assistenza medica;

6) in carcere, o in stato di arresto o di fermo ovvero all'interno di qualsiasi struttura o veicolo delle Forze dell'ordine, o in ogni caso in cui la sua libertà personale era soggetta a limitazioni;

7) in qualsiasi circostanza sospetta o inusuale;

8) per interruzione di gravidanza illegale, colposa o dolosa;

Pag. 4

9) per avvelenamento o intossicazione da sostanze stupefacenti, psicotrope ovvero da farmaci;

10) per una malattia che costituisca un pericolo per la salute pubblica;

11) per infortunio sul lavoro o per malattia professionale;

12) all'interno di una struttura sanitaria o socio-assistenziale di ricovero, diagnosi o cura pubblica o privata ovvero entro trenta giorni dalla dimissione da tale struttura;

b) quando un cadavere è trasportato nel territorio dello Stato senza la prescritta certificazione;

c) quando un cadavere deve essere cremato.

2. Le indagini di cui al comma 1 non costituiscono consulenza tecnica o perizia e sono atti istituzionalmente effettuati dal SEMEL, che ne ha la specifica competenza.

3. Per quanto riguarda le ipotesi di cui al numero 12) della lettera *a)* del comma 1 del presente articolo, qualora sia richiesto il riscontro autoptico all'anatomo patologo ospedaliero ai sensi del comma 6, questi procede alle necessarie indagini autoptiche e di laboratorio e il direttore sanitario ne invia i risultati all'ufficio del SEMEL unitamente alla denuncia di causa di morte redatta dopo il riscontro autoptico e alla relazione clinica. Nei casi in cui tale riscontro diagnostico non sia richiesto, oppure il direttore sanitario ritenga opportuno che l'indagine sia effettuata dall'ufficio del SEMEL, oppure vi sia una richiesta della magistratura, il SEMEL procede autonomamente alle necessarie indagini. Nel caso in cui l'anatomo patologo ospedaliero evidenzia elementi tali da far ipotizzare che è stato commesso un reato perseguibile d'ufficio, ai sensi dell'articolo 361 del codice di procedura penale, sospende ogni attività e ne dà immediata comunicazione al SEMEL per il prosieguo degli accertamenti.

4. La magistratura, le Forze dell'ordine, le strutture sanitarie, i medici chirurghi, gli infermieri professionali, i sindaci e i dipendenti dei comuni hanno l'obbligo di segnalare senza indugio ogni caso che ricade nelle ipotesi di cui al comma 1 affinché il personale del SEMEL possa effettuare le necessarie indagini. Non è consentito lo spostamento o la rimozione del cadavere ovvero l'alterazione della scena del decesso o del delitto, se non per le attività di soccorso, sempre salvaguardando nei limiti del possibile l'integrità della scena e descrivendo le alterazioni effettuate, fino a quando il medico legale del SEMEL non lo autorizzi. Le indagini sulla scena effettuate da unità di investigazione scientifica della scena del crimine delle diverse Forze di polizia sono svolte, salvo concreti motivi di urgenza, successivamente a quelle effettuate dal medico legale. La collaborazione operativa sulla scena del delitto tra le unità di investigazione scientifica e il SEMEL è definita mediante protocolli operativi comuni.

5. Il SEMEL effettua, inoltre, le indagini di sopralluogo medico legale, necroscopiche, autoptiche e di laboratorio che sono richieste dalla magistratura. In tali casi può comunque approfondire autonomamente le indagini richieste. Alle indagini di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 2.

6. Il SEMEL comunica alla competente procura della Repubblica senza indugio ogni caso in cui vi è un reato perseguibile d'ufficio, ai sensi dell'articolo 361 del codice di procedura penale e, se utile, invia rapporti preliminari. Terminate le indagini, invia alla procura della Repubblica una relazione sulle indagini svolte e sui loro risultati. La procura della Repubblica ha comunque facoltà di richiedere al SEMEL relazioni riguardanti casi di interesse dell'ufficio.

7. Dopo il comma 1 dell'articolo 221 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«*1-bis.* Per quanto riguarda le consulenze tecniche per incarico del pubblico ministero e le perizie medico legali su vivente e su atti riguardanti reati contro la

Pag. 6

persona, il pubblico ministero o il giudice nominano il consulente tecnico o il perito tra i medici legali del Servizio nazionale di medicina legale (SEMEL). In tali casi l'attività del consulente o del perito è compresa tra i doveri d'ufficio e non comporta il riconoscimento di onorari aggiuntivi».

8. L'affidamento degli incarichi di cui al comma *1-bis* dell'articolo 221 del codice di procedura penale, introdotto dal comma 7 del presente articolo, da parte del magistrato segue le procedure previste dal medesimo codice. È consentito che il formale conferimento dell'incarico sia effettuato mediante videoconferenza o audioconferenza e che la sottoscrizione dei verbali sia effettuata tramite fax o posta elettronica certificata. In casi particolari, quando ritenga indispensabile avvalersi di un medico chirurgo, specialista in discipline cliniche o diagnostiche da associare al medico legale nell'indagine, il magistrato incarica specialisti di sua fiducia motivando in modo analitico la sua decisione. Le relazioni di questi specialisti devono, immediatamente dopo il deposito, essere inviate in copia alla direzione distrettuale del SEMEL territorialmente competente, di cui all'articolo 3, per una verifica tecnica della qualità della prestazione, al fine di consentire al magistrato di valutare l'adeguatezza degli onorari se dovuti, e per finalità epidemiologiche.

9. I Ministeri hanno facoltà di affidare al SEMEL ulteriori competenze medico legali previo adeguato finanziamento.

10. Permangono gli oneri a carico dei cittadini o di soggetti terzi previsti dalla legislazione vigente. Gli introiti relativi ad attività svolte dal SEMEL e a carico di soggetti terzi sono soggetti a imposta sul valore aggiunto, se dovuta, e non sono soggetti ad altra forma di tassazione. I proventi relativi contribuiscono al finanziamento del SEMEL.

Art. 3.

1. Il SEMEL è organizzato in una direzione nazionale e in direzioni distrettuali

Pag. 7

corrispondenti territorialmente ai distretti di corte d'appello.

Art. 4.

1. La direzione nazionale del SEMEL è diretta da un direttore nazionale nominato dal Ministro della giustizia tra gli specialisti in medicina legale aventi documentate competenze tecnico-scientifiche nel campo della patologia forense ed esperienza di direzione di strutture complesse medico legali per almeno cinque anni, che presentano domanda. In sede di prima istituzione, la

direzione nazionale ha il compito di organizzare il SEMEL sul territorio nazionale. A regime, la direzione ha il compito di gestire le attività di verifica e di controllo di qualità, scientifiche e di formazione del personale, nonché di elaborare protocolli e linee guida. Essa gestisce la centrale unificata per gli acquisti del materiale e dei servizi necessari per il funzionamento del SEMEL e nomina i direttori distrettuali. Il Ministro della giustizia indica la sede della direzione nazionale.

Art. 5.

1. Le direzioni distrettuali sono le strutture locali del SEMEL, aventi competenza territoriale corrispondente a un distretto di corte d'appello ai sensi dell'articolo 3, e sono dirette dai direttori distrettuali, nominati dal direttore nazionale tra gli specialisti in medicina legale aventi documentate competenze tecnico-scientifiche nel campo della patologia forense e di gestione, che presentano domanda e che sono sottoposti a una procedura di valutazione comparativa. Stabilito il *budget* e previsti i carichi di lavoro, il direttore distrettuale instaura i necessari rapporti di lavoro e convenzionali e organizza le attività nei locali che sono reperiti dalla direzione nazionale utilizzando primariamente idonee strutture di proprietà dello Stato o di enti pubblici.

Pag. 8

2. Le direzioni distrettuali possono avere sedi distaccate a seconda delle necessità del SEMEL.

3. La direzione nazionale stabilisce presso quali direzioni distrettuali devono essere ospitati laboratori che, per particolari complessità, carichi di lavoro o costo della strumentazione, devono servire più distretti di corte d'appello. Le attrezzature necessarie sono fornite dalla centrale unificata per gli acquisti della direzione nazionale di cui all'articolo 4.

Art. 6.

1. I fondi necessari al funzionamento del SEMEL sono reperiti dal bilancio dello Stato trasferendo ad esso: dai relativi centri di costo del Ministero della giustizia i fondi utilizzati per le autopsie giudiziarie e per le consulenze tecniche e le perizie medico legali d'ufficio in ambito penale retribuite a prestazione; dalle regioni i fondi destinati ai riscontri diagnostici sui cadaveri dei soggetti deceduti senza assistenza medica e alle visite necroscopiche al di fuori delle strutture ospedaliere; dai comuni i fondi destinati alla costruzione e al mantenimento dei depositi di osservazione e degli obitori e alle attività di polizia mortuaria.

2. Il SEMEL ha facoltà di effettuare prestazioni a pagamento utilizzando gli utili per finanziare le proprie attività.

Art. 7.

1. Ferme restando le disposizioni sulla dichiarazione e sull'avviso di morte da parte dei familiari e di chi per essi contenute negli articoli 136 e 137 del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, i medici, ai sensi dell'articolo 103, primo comma, lettera *a*), del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, devono per ogni caso di morte di persona da loro assistita denunciare contestualmente al sindaco e all'ufficio del SEMEL distrettuale territorialmente competente, entro 24 ore dal decesso, l'epoca,

la causa e i mezzi della morte secondo il loro motivato parere professionale, compilando l'apposita scheda di morte stabilita dal Ministero della salute, d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica. Qualora il decesso sia avvenuto con le modalità previste dall'articolo 2, il medico è tenuto a darne immediata comunicazione alla direzione distrettuale del SEMEL territorialmente competente, anche tramite telefono, fax o posta elettronica certificata. La divisione distrettuale ha facoltà di richiedere al medico che compila la scheda di morte, ai familiari del defunto e a chiunque lo ha avuto in cura negli anni precedenti, comprese le strutture sanitarie pubbliche o private, informazioni e copia della documentazione clinica relativa al medesimo defunto.

2. L'obbligo della denuncia al sindaco della causa di morte, quando il medico ospedaliero richiama il riscontro diagnostico, è del direttore sanitario della struttura ospedaliera.

3. Per la denuncia della causa di morte nei casi previsti dal comma 2 si osservano le disposizioni degli articoli 39 e 45 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285.

4. Nel caso di rinvenimento di parti di cadavere o anche di resti mortali o di ossa umane, chi ne fa la scoperta deve informarne immediatamente la direzione distrettuale del SEMEL territorialmente competente affinché siano effettuate le opportune indagini.

5. Nessun cadavere può essere chiuso in cassa, né sottoposto ad autopsia o a trattamenti conservativo o a conservazione in celle frigorifere, né essere inumato, tumulato e cremato, prima che siano trascorse 24 ore dal momento del decesso, salvo i casi di decapitazione o di maciullamento e salvo quelli nei quali la morte è stata accertata strumentalmente ai sensi del decreto del ministro della salute 11 aprile 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 136 del 12 gennaio 2008.

6. Sono sottoposti al riscontro autoptico i cadaveri delle persone decedute negli ospedali, nelle cliniche universitarie e negli

istituti di cura privati quando i rispettivi direttori, primari o medici curanti lo dispongono per il controllo della diagnosi o per il chiarimento di quesiti clinico-scientifici. Tale esame è eseguito dall'anatomo patologo ospedaliero, di norma alla presenza di un medico del reparto, il quale deve evitare mutilazioni e dissezioni non necessarie a raggiungere l'accertamento della causa di morte. Eseguito il riscontro autoptico, il cadavere deve essere ricomposto con migliore cura. Il direttore sanitario invia entro trenta giorni al SEMEL copia del verbale dell'autopsia, dei risultati degli esami di laboratorio e della valutazione diagnostica dell'anatomo patologo unitamente alla denuncia di causa di morte redatta dopo il riscontro autoptico e alla relazione clinica riguardante il ricovero.

7. Le autopsie devono essere eseguite da medici legalmente abilitati all'esercizio professionale. I risultati delle autopsie effettuate dai medici del SEMEL e dagli anatomo patologi ospedalieri devono essere comunicati al sindaco e da quest'ultimo al direttore sanitario dell'azienda sanitaria locale o delle aziende sanitarie locali interessate ai fini dell'eventuale rettifica della scheda di morte di cui al comma 1. Il contenuto della comunicazione deve essere limitato alle notizie indispensabili per l'eventuale rettifica della scheda. Quando, nel corso di un'autopsia richiesta dal curante ai sensi del comma 6, effettuata sul cadavere di un soggetto ricoverato presso un ospedale, una clinica universitaria o una casa di cura, si abbia il sospetto che la morte è dovuta a reato, l'anatomo patologo della struttura deve sospendere le operazioni e darne immediata comunicazione alla direzione distrettuale del SEMEL territorialmente competente e all'autorità giudiziaria.

8. Nei cimiteri deve essere presente un locale per le operazioni di riduzione dei resti, di

esumazione e di estumulazione. Nella sala, munita di idonee illuminazioni e ventilazione e di acqua corrente, deve essere presente un tavolo di lavoro in grès, in ceramica, in marmo, in ardesia, in pietra artificiale ben levigata o in metallo,

Pag. 11

che deve essere provvisto di adatta canalizzazione per l'allontanamento delle acque di lavaggio e di mezzi per il loro rapido e innocuo smaltimento. Le pareti di essa, fino all'altezza di 2 metri, devono essere rivestite di lastre di marmo o di altra pietra naturale o artificiale ben levigata, ovvero essere intonacate a cemento ricoperto da vernice a smalto o coperto da altro materiale facilmente lavabile. Il pavimento, costituito da materiale liscio, impermeabile, ben unito e lavabile, deve essere, inoltre, disposto in modo da assicurare il facile scolo delle acque di lavaggio, di cui deve anche essere assicurato il facile e innocuo smaltimento. Deve essere presente un contenitore per la raccolta dei feretri derivanti dalle operazioni di estumulazione e di esumazione e degli abiti funerari, in attesa del loro conferimento per lo smaltimento quali rifiuti speciali. Il contenitore, munito di ruote e chiuso con serratura o lucchetto, può essere posizionato anche all'esterno della sala lavori dopo che vi è sistemato il materiale residuo alle operazioni.

9. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo provvede ad apportare le modifiche necessarie al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, al fine di adeguarlo a quanto disposto dal presente articolo e, in particolare:

a) a modificare gli articoli 1, 2, 5, 37, 45, 64 e 66 e la rubrica del capo XII;

b) ad abrogare gli articoli 3 e 4, il Capo III e gli articoli 32 e 48.

Art. 8.

1. Nei casi in cui deve essere effettuato un esame autoptico, gli eredi della persona deceduta possono nominare un proprio consulente, che ha facoltà di partecipare all'autopsia come osservatore, effettuare una documentazione fotografica e prelievi per esami di laboratorio, purché questo non nuocia alle indagini effettuate dal SEMEL, suggerire al medico del SEMEL

Pag. 12

indagini o tecniche particolari e inviare memorie. Anche nel caso in cui il consulente non partecipi alle indagini autoptiche, egli ha accesso alla documentazione relativa alle indagini di sopralluogo, autoptiche e di laboratorio, ha facoltà di estrarre copia della relativa documentazione e di presentare memorie e richieste di approfondimento diagnostico, che sono valutate motivatamente dal medico del SEMEL. Nel caso in cui vi siano una o più persone indagate, esse hanno diritto a nominare un consulente medico legale il quale ha le facoltà di cui al presente comma. La nomina dei consulenti delle parti non può comunque ritardare l'esame autoptico oltre la ventiquattresima ora dal decesso o dal rinvenimento del cadavere.

Art. 9.

1. Con decreto del Ministro della giustizia, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la conferenza dei direttori distrettuali del SEMEL, riuniti sotto la presidenza del direttore nazionale del medesimo servizio, è adottato il regolamento di attuazione della presente legge.